Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1607 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2016

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 18 april 2016.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-02-1607
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Iran

In haar inleidende woorden ging de Hoge Vertegenwoordiger (HV) Mogherini kort in op haar bezoek aan Iran op 15 en 16 april jl. De HV gaf aan tijdens haar bezoek onder andere gesproken te hebben over de bereidheid van de EU om Iran te assisteren bij de implementatie van het *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). In het verlengde hiervan benadrukte zij dat het van belang is dat de voordelen van het nucleaire akkoord ook concreet en zichtbaar worden gemaakt voor de Iraanse bevolking. Daarnaast meldde de HV dat zij met de Iraanse autoriteiten overeen is gekomen dat mensenrechten structureel onderdeel zullen uitmaken van de bredere dialoog tussen de EU en Iran.

Colombia

De Raad sprak over het vredesproces in Colombia met Sergio Jaramillo, hoofdonderhandelaar van de Colombiaanse regering in de onderhandelingen met de FARC. Volgens Jaramillo is overeenstemming bereikt over de inhoud van het vredesakkoord, maar onderhandelen de twee partijen nog over het tijdspad. Het akkoord zal nog dit jaar worden beklonken, waarna de Colombiaanse regering het akkoord per referendum aan de bevolking voor zal leggen. Een overeenkomst met de FARC zal vervolgens de weg vrijmaken voor een akkoord met de ELN (na FARC de grootste guerrillabeweging in Colombia).

HV Mogherini en de EU-lidstaten verwelkomden deze positieve ontwikkelingen en zegden politieke steun toe aan het vredesproces en de implementatie van het akkoord met de FARC. Tijdens de discussie sprak Jaramillo waardering uit voor de langdurige EU-betrokkenheid bij het vredesproces. De HV verzekerde Jaramillo van voortzetting van EU-steun op zowel korte termijn, zoals bij de ontwapening van de FARC, als op de lange termijn middels het EU Trust Fund en EIB leningen voor het midden- en kleinbedrijf in plattelandsgebieden. **Uiteindelijk staat of valt het** vredesproces met de implementatie van het akkoord en het tot stand brengen van zichtbare verandering. In reactie op zorgen van enkele lidstaten over de fragmentatie van financiering, gaf de HV aan dat het EU Trust Fund dient om EU-steun te coördineren waarbij de focus ligt op de periode na de ondertekening van het akkoord. Het fonds zal gericht zijn op rurale ontwikkeling en onderwijs. Hiermee kunnen *«quick wins»* worden behaald die het momentum in het proces behouden. Nederland wees hierbij op de kansen van samenwerking met **de private sector**. Jaramillo reageerde hier instemmend op en wees op het belang om stabiliteit te creëren in regio's die vooral afhankelijk zijn van inkomsten uit de productie van cocaplanten. Jaramillo moedigde de EU-lidstaten aan publiek-private partnerschappen te sluiten of Colombia daarover te adviseren.

Lidstaten gaven aan van Colombia effectieve implementatie te verwachten van de afspraken over *transitional justice,* in ruil voor steun bij de uitvoering van het akkoord. Na brede consultaties met het maatschappelijk middenveld en met hulp van de VN is overeenstemming bereikt over *transitional justice* **. Dit proces** was lastig, maar noodzakelijk, want *transitional justice* legt de basis voor vredesopbouw, aldus Jaramillo. Hij liet weten dat de regering en de FARC geen International Criminal Court (ICC)-model voor ogen hebben, maar verzekerde de Raad dat schuldigen aan oorlogsmisdaden en/of andere mensenrechtenschendingen geen amnestie zullen krijgen. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, wezen in dit kader ook op de ervaringen van de EU op gebied

van verzoening. De komende tijd zal de FARC zich moeten omvormen tot een politieke beweging en garanties af moeten geven voor ontwapening. Jaramillo wees hierbij op uitdagingen afkomstig van drugskartels, de ELN, en het vasthouden van het politieke momentum.

Migratie externe aspecten

De Raad besprak de externe aspecten van migratie, deels ter voorbereiding op de discussie met de Hoge Vertegenwoordiger voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties. HV Mogherini benadrukte dat er op dit gebied al veel werk is verricht, maar dat tegelijkertijd nog meer inzet noodzakelijk is. Ze stelde tevens dat de twee parallelle migratieroutes (de oostelijke via Turkije en Griekenland en de zuidelijke via Libië) dezelfde politieke prioriteit moeten krijgen. Sinds de inwerkingtreding van het EU-Turkije akkoord is het aantal vluchtelingen op de oostelijke route gedaald en vindt de eerste terugkeer plaats. Ook benadrukte HV Mogherini het belang van relocatie en hervestiging en de volledige financiering van opvang van vluchtelingen in Turkije.

Tegelijkertijd constateerde de HV dat het aantal vluchtelingen op de zuidelijke route (vanuit Noord-Afrika naar Italië) toeneemt. HV Mogherini gaf aan deze migratiestroom aan te pakken via versterking van de kustwacht in Libië, bewaking van de Libische zuidgrenzen door regionale samenwerking met G5-landen en Soedan te bevorderen, het voeren van dialogen op hoog niveau met landen van herkomst en transit, en samenwerking met IOM en UNHCR in Libië.

Minister Koenders heeft de Raad geïnformeerd over zijn bezoek aan West-Afrika (Mali, Ivoorkust, Ghana) waar hij, namens HV Mogherini, dialogen op hoog niveau met die landen voerde. Hij heeft bereidheid geconstateerd aan Afrikaanse zijde de dialoog met de EU aan te gaan, onder andere omdat migratie in toenemende mate als een gemeenschappelijk probleem wordt ervaren. Ook onderstreepte Minister Koenders het belang van een landenspecifieke benadering, het transactionele karakter van de dialogen (waarbij Europa bepaalde zaken kan vragen van Afrikaanse landen, maar ook iets te bieden moet hebben), en aandacht voor de cultuur en waardigheid van deze landen. Met alle drie de landen zijn afspraken gemaakt die zijn vervat in een gezamenlijke verklaring.

Tijdens de discussie heeft Italië een non-paper (migratie-compact) toegelicht waarin een grotere Europese inzet wordt bepleit (onder andere via de op te richten Europese Grens- en Kustwacht). Deze grotere inzet heeft onder andere betrekking op terugkeer en het bieden van meer perspectief aan vooral landen in Afrika op economisch terrein, veiligheid, maar ook ten aanzien van legale migratie.

UNHCR

De Raad besprak de migratieproblematiek tevens met de VN Hoge Vertegenwoordiger voor Vluchtelingen, Filippo Grandi. De heer Grandi stelde dat de mondiale vluchtelingensituatie de ernstigste is sinds de Tweede Wereldoorlog. Hij riep de EU op oog te blijven houden voor de mondiale aspecten van de migratiecrisis. De UNHCR gaf verder aan samen met de EU de migratiecrisis het hoofd te willen bieden. Daarbij streeft de UNHCR ernaar principes hoog te houden en tegelijkertijd praktische oplossingen te helpen vinden. De UNHCR constateert vooruitgang ten aanzien van de implementatie van de overeenkomst tussen de EU en Turkije. Tegelijkertijd dient het asielproces in zowel Griekenland als Turkije te worden verbeterd. Ook sprak de VN Hoge Vertegenwoordiger voor Vluchtelingen zijn zorgen uit over de situatie aan

de Griekse noordgrens en de relocatie die slechts langzaam op gang komt. Hij riep de EU op samen met de UNCHR sneller werk te maken van hervestiging. Daarnaast ging hij in op de situatie van vluchtelingen in Syrië en Libië en riep hij op tot aanzienlijke investeringen in de opvang in de regio. In de discussie benadrukten lidstaten tevens het belang van onder andere volledige uitvoering van het EU-Turkije akkoord, een landenspecifieke benadering, de noodzaak om langere termijn grondoorzaken weg te nemen, een evenwichtige benadering in de onderhandelingen over de landenspecifieke pakketten, en een goede voorbereiding van de opvolging van het Valletta actieplan.

EU strategie Syrië-Irak-ISIS

Op voorstel van HV Mogherini heeft de Raad besloten, wegens tijdgebrek, de discussie over de EU strategie aangaande Syrië, Irak en ISIS te verplaatsen naar de RBZ van mei 2016. Op basis van een evaluatie van de strategie door de EDEO, zal de Raad in mei spreken over de voortgang van de implementatie van de strategie en bezien of de strategie aanpassing behoeft naar aanleiding van ontwikkelingen in Syrië, Irak en met betrekking tot de strijd tegen ISIS.

Oostelijke Partners

De Raad besprak de implementatie van de gemaakte afspraken in het kader van het Oostelijk Partnerschap. De bespreking stond mede in het licht van de voorbereiding van de ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap van 23 mei in Brussel. Er was brede overeenstemming dat die bijeenkomst een goede gelegenheid biedt het belang van het Partnerschap te onderstrepen, de voortgang te tonen, prioriteiten voor de korte termijn uiteen te zetten en vooral te luisteren naar de Oostelijke Partners. HV Mogherini verwees naar de moeilijke context in de verschillende landen van het Oostelijk Partnerschap. De Commissie benadrukte het belang van een individuele, gedifferentieerde aanpak, binnen een overkoepelend raamwerk. Stabilisatie en ontwikkeling zouden daarbij centraal moeten staan. Ook gaf de Commissie aan nadruk te willen leggen op de uitvoering van concrete programma's en projecten.

Nederland heeft de Raad geïnformeerd over de uitslag van het raadgevend referendum over het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne van 6 april jl. Nederland benadrukte dat met deze uitslag ratificatie nu niet zonder meer doorgang kan vinden. Nederland zal zorgvuldig omgaan met de uitslag en het gevoerde debat. Nederland vroeg de Raad om begrip dat hier een gedegen proces voor nodig is. Nederland zal daarvoor de noodzakelijke tijd nemen, waarbij het streven is bij voorkeur voor de zomer tot een bevredigende oplossing te komen die voor alle partijen acceptabel is. Lidstaten dankten Nederland voor de toelichting en spraken overwegend begrip en vertrouwen uit. Ten aanzien van visumliberalisatie voor Georgië en Oekraïne spraken enkele lidstaten de hoop uit dat deze processen snel tot een positief besluit zouden leiden en riepen het Nederlands voorzitterschap op dit te faciliteren. Nederland gaf aan dat het voorstel voor Georgië via het Voorzitterschap voorligt aan de lidstaten en wordt besproken ter voorbereiding op een eventueel besluit door de Raad. Ten aanzien van Oekraïne zal het voorstel, zodra dit wordt gepubliceerd door de Commissie, eenzelfde proces in gaan, waarbij het voorzitterschap het voorstel ter bespreking zal voorleggen aan de lidstaten.

Ten slotte werd kort gesproken over de escalatie van het conflict in Nagorno-Karabach. Nederland wees daarbij op de noodzaak van versterkte inzet om tot een oplossing te komen en sprak steun uit voor de

OVSE Minsk Groep en voorstellen in dat kader voor aanwezigheid van onafhankelijke waarnemers.

Libië

Voorafgaand aan het gezamenlijke diner over Libië met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vond via video-link een gesprek plaats met de heer Fayez Serraj, de beoogde Libische premier en voorzitter van de Presidentiële Raad. HV Mogherini opende de sessie door de komst van de Presidentiële Raad naar Tripoli te verwelkomen en Serraj te verzekeren dat hij op de volledige steun van de EU kan rekenen. Daarbij verwees de HV naar het hulppakket van € 100 miljoen.

Serraj dankte de aanwezige Ministers voor de steun. In zijn betoog stond de boodschap centraal dat de Libische bevolking op korte termijn positieve effecten moet kunnen zien van de komst van de Presidentiële Raad naar Tripoli. Om die reden zijn de economische en veiligheidssituatie momenteel prioriteiten in zijn beleid, waarbij in het bijzonder wordt gewerkt aan herstel van de staatsinstellingen. Daarnaast erkende Serraj het belang van planning op de lange termijn, bijvoorbeeld op het gebied van de rechtsstaat en mensenrechten. Voorts sprak Serraj de intentie uit om met de EU samen te werken op terreinen als contra-terrorisme, mensensmokkel en smokkel van drugs en wapens. Hiertoe verwelkomde hij eventuele EU-steun voor de kustwacht. Als overige prioritaire terreinen voor samenwerking noemde Serraj het versterken van de veiligheidssector, de gezondheidssector, lokaal bestuur, grensbewaking en -management, het versterken van het maatschappelijk middenveld, het ondersteunen van het midden- en kleinbedrijf en deelname van vrouwen aan het politieke proces.

Tijdens het diner onderstreepten de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie het belang van de aanwezigheid van de Presidentiële Raad in Tripoli. De Ministers waren tegelijkertijd eensgezind in hun bezorgdheid over het fragiele politieke proces, mede in het licht van de aanwezigheid van ISIS en de groeiende migratiestromen vanuit Libië. Het is nu zaak dat de eenheidsregering effectief leiderschap toont om het draagvlak onder de Libische bevolking te vergroten. Daarbij speelt het op korte termijn voorzien in primaire levensbehoeften zoals voedsel, medicijnen, elektriciteit en brandstof een belangrijke rol. De Ministers herhaalden daarbij dat de EU de eenheidsregering als enige legitieme overheid in Libië beschouwt en riepen de *House of Representatives* en andere instituties, zoals *de State Council*, op de taken te vervullen die hun zijn toebedeeld in het Libische Politieke Akkoord.

De Ministers bespraken hoe de EU Libië kan ondersteunen. Verschillende lidstaten onderstreepten daarbij het belang van Libisch eigenaarschap (*«ownership»*). In het verlengde hiervan benadrukte Minister Hennis-Plasschaert dat er met de eenheidsregering aan een gezamenlijke agenda moet worden gewerkt voor het versterken van de veiligheidssector. Ook het belang van nauwe samenwerking met de buurlanden van Libië, met name Egypte en Tunesië, werd door verschillende lidstaten onderstreept. HV Mogherini vroeg aandacht voor betere coördinatie van zowel EU-activiteiten als initiatieven van lidstaten en andere actoren.

Tijdens het diner kwamen tevens de planningsinitiatieven ter ondersteuning van de Libische veiligheidssector ter sprake. Op verzoek van de Libische autoriteiten zou een GVDB-missie de politie en justitiële keten kunnen versterken met daarbij een mogelijke focus op terreinen als contra-terrorisme, grensbewaking, irreguliere migratie en mensenhandel. Mogelijke aanvullende steun via operatie EUNAVFOR MED Sophia,

bijvoorbeeld door capaciteitsopbouw van de kustwacht, werd ook besproken. Tot slot werd afgesproken dat bestaande GVDB-missies in de Sahel worden uitgebreid met het oog op een stabiele regionale veiligheidscontext.

Overig

EU-Turkije verklaring

Het kabinet maakt van deze gelegenheid gebruik de Kamer te informeren over de EU-Turkije verklaring conform de toezegging uit het plenair debat over de terugblik op de Europese Raad d.d. 13 april (Handelingen II 2015/16, nr. 76, debat over de uitkomsten Europese top van 17 en 18 maart).

De verklaring geeft uitdrukking aan een reeks politieke afspraken tussen de EU en Turkije. Uit de inhoud en de vorm blijkt dat het niet gaat om een overeenkomst of verdrag tussen de EU en Turkije, waarvoor goedkeuring van het Europees Parlement is vereist. Om dezelfde reden, en vanwege het feit dat de verklaring is afgelegd door de EU en niet door de EU en de lidstaten gezamenlijk, komt nationale parlementaire goedkeuring niet in beeld.

Voor de opvolging van separate onderdelen van de verklaring, zoals steun voor de verbetering van de situatie van vluchtelingen in Turkije, visumliberalisatie en toetredingsonderhandelingen, worden de daarvoor geldende procedures en instrumenten in de EU-verdragen gebruikt. De Kamer wordt hierin op gebruikelijke wijze betrokken. Hiermee wordt dezelfde procedure gevolgd als bij het in het najaar tussen de EU en Turkije overeengekomen actieplan.

UNHCR

Op verzoek van het lid Voordewind tijdens het terugblikdebat van 13 april jl., komt het kabinet kort terug op de reis van de Minister van Buitenlandse Zaken naar Istanboel en het gesprek dat daar met de UNHCR werd gevoerd. De UNHCR heeft aandacht voor de beschuldiging dat vluchtelingen zouden worden teruggestuurd naar Syrië, maar kon bevestigen noch ontkennen dat dit daadwerkelijk gebeurt. Het gesprek van Minister Koenders met VN Hoge Vertegenwoordiger voor Vluchtelingen Grandi en marge van deze RBZ heeft hierover niet tot nieuwe inzichten geleid. Overigens hebben de Turkse autoriteiten aan de UNHCR laten weten dat sinds het begin van dit jaar 2600 Syriërs vrijwillig zijn teruggekeerd. De UNHCR heeft desgevraagd van de Turkse autoriteiten toestemming gekregen om te verifiëren dat de terugkeer van deze groep inderdaad vrijwillig is geweest.

Voorts gaat het kabinet hierbij in op de motie Voordewind c.s. van 13 april jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1118) met daarin het verzoek aan het kabinet zich ervoor in te spannen dat de UNHCR formeel toeziet op de naleving van alle onderdelen van het VN-Vluchtelingenverdrag, inclusief het terugsturen van migranten van Griekenland naar Turkije, en het non-refoulementbeginsel controleert. Zoals de Minister-President tijdens het terugblikdebat Europese Raad d.d. 13 april 2016 reeds aangaf, interpreteert het kabinet de motie zo dat deze ziet op de bestaande rol en verantwoordelijkheid van de UNHCR ter waarborging van de rechten en het welzijn van vluchtelingen op basis van het VN-Vluchtelingenverdrag. Het kabinet zal zich ervoor blijven inspannen dat de UNHCR haar rol als hoedster van het VN Vluchtelingenverdrag in Griekenland en Turkije blijft

uitoefenen. Het kabinet heeft daarover steeds contact met de Griekse en Turkse autoriteiten, maar ook met de Commissie.

Via het Gezamenlijke Actieplan EU-Turkije van 29 november 2015 en de Verklaring van 18 maart jl. heeft Turkije zich gecommitteerd tot een pakket maatregelen dat beoogt een einde te maken aan de irreguliere migratie van Turkije naar de Europese Unie en in plaats daarvan reguliere migratie van Syrische vluchtelingen vanuit Turkije naar Europa mogelijk te maken. De Commissie ziet nadrukkelijk toe op de voortgang die Turkije op dit terrein maakt en presenteerde op 20 april jl. het eerste voortgangsrapport over de uitvoering van de afspraken tussen de EU en Turkije.[1] De Commissie constateert dat de afspraken zijn vruchten beginnen af te werpen en wijst hierbij onder andere naar de scherpe daling van de instroom vanuit Turkije naar Griekenland. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat er nog werk te verrichten valt en spoort Turkije aan alle voorwaarden te vervullen in het kader van het visumliberalisatietraject en roept alle lidstaten op aangegane verplichtingen, zowel financieel als ten aanzien van technische expertise, spoedig na te komen. De Commissie noemt daarnaast ook het belang van aandacht voor de positie van kwetsbare groepen, zowel in Griekenland als Turkije. De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van de afspraken. Een tweede voortgangsrapport is voorzien voor juni 2016.

Ook op andere manieren zal het kabinet de rol van de UNHCR actief bevorderen in zowel Griekenland als in Turkije. Dit gebeurt onder meer via de vele contacten die plaatsvinden met de UNHCR en met de autoriteiten van beide landen. Ten slotte zal Nederland ervoor ijveren dat de input van de UNHCR steeds wordt betrokken bij de rapportages en monitoring van de implementatie van de afspraken tussen de EU en Turkije, die regelmatig plaatsvindt. Naast contacten met UNHCR blijft het kabinet zowel op politiek als hoog ambtelijk niveau ook in gesprek met maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de migratieproblematiek.

[1] COM(2016) 231